

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Ministerie van Defensie
Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage

Aan:
De voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 29 augustus 2006
Ons nummer DVB/NN-428/06

Zeer geachte Heer Korthals Altes,

Hierbij hebben wij het genoegen u de reactie van de regering aan te bieden op het advies 'Het nucleaire non-proliferatieregime – Het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak', advies nr. 47 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. De regering heeft met belangstelling en overwegend instemming kennisgenomen van uw advies. De regering ziet dit advies als ondersteuning op hoofdlijnen van het huidige non-proliferatiebeleid, als een aanmoediging om op de ingeslagen weg voort te gaan en als inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van het Nederlands non-proliferatiebeleid.

De reactie van de regering zal ook worden toegezonden aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
(getekend)
Dr. B.R. Bot

De Minister van Defensie,
(getekend)
H.G.J. Kamp

REACTIE VAN DE REGERING OP HET AIV-ADVIES 'HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIeregime'

1. Woord vooraf

Met waardering heeft de regering kennis genomen van het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) met de titel 'Het nucleaire non-proliferatieregime - Het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak'. Inhoudelijk is het advies een waardevolle aanvulling op het non-proliferatiebeleid dat Nederland voorstaat. In deze reactie zal de regering ingaan op de situatie op het gebied van non-proliferatie en deze relateren aan de beschrijving en analyse van de AIV. Ter aanvulling zal de regering haar eigen conceptuele kader schetsen. Daarna zal worden gereageerd op de beleidsaanbevelingen van de AIV.

2. Beschrijving en analyse

Schets van de situatie

De regering kan zich vinden in de beschrijving en analyse in de hoofdstukken I, II en III van het advies 'Het nucleaire non-proliferatieregime – Het belang van een geïntegreerde en multilaterale

aanpak'. Voor de formulering van een omvattende strategie tegen de verspreiding van nucleaire middelen doet de AIV een beroep op de indeling uit het rapport van het 'High Level Panel' van de Verenigde Naties uit december 2004, getiteld 'A more secure world – Our shared responsibility'. Deze indeling maakt onderscheid tussen vraag, aanbod, handhavingscapaciteit en verdediging (zij het dat het 'High Level Panel' zich tot 'public health defences' beperkt, in tegenstelling tot de AIV). Beleidsmatig kan de Nederlandse regering zich goed vinden in hetgeen 'A more secure world – Our shared responsibility' stelt op het gebied van het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens. Probleem is echter, zoals de AIV terecht constateert, dat, na de mislukking van de toetsingsconferentie van het NPV in mei 2005, ook op de VN-top in september 2005 geen overeenstemming kon worden bereikt over aanbevelingen op het terrein van non-proliferatie. De gangbare, tot nog toe gevolgde aanpak om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan, is op grenzen gestuit en heeft aan steun ingeboet.

In de ogen van sommigen is het stelsel van verdragen, afspraken en normen dat het non-proliferatieregime vormt aan herziening toe. Gewezen wordt dan op ontwikkelingen rond Noord-Korea, Iran en Syrië en op de kans dat terroristische groeperingen kunnen beschikken over nucleaire, chemische of biologische middelen. Ook de overeenkomst tussen de VS en India over civiele nucleaire samenwerking is in dit opzicht een punt van aandacht, naast het feit dat het ratificatieproces van het Alomvattend Kernstopverdrag minder voorspoedig verloopt dan gehoopt. In de internationale gemeenschap worden de genoemde ontwikkelingen verschillend gewaardeerd; daarbij gaat het soms om uiteenlopende visies of verschillen van inzicht, soms om nuances. Onder deze omstandigheden is het niet altijd eenvoudig of mogelijk om met een eensgezinde of internationaal afgestemde reactie te komen.

Noord-Korea meent dat zijn veiligheid is gebaat bij de verwerving van kernwapens. Het beschikt naar alle waarschijnlijkheid al over enkele nucleaire explosieven. Noord-Korea heeft het NPV opgezegd, wat het vermoeden doet rijzen dat het het NPV heeft misbruikt om deskundigheid te ontwikkelen en om gevoelige technologie te verwerven. Bovendien gaat Noord-Korea door met de ontwikkeling en export van rakettechnologie. Iran wenst over nucleaire technologie te beschikken die op termijn tot bezit van kernwapens zou kunnen leiden. De aard en omvang van de Iraanse nucleaire activiteiten, gecombineerd met het gegeven dat deze lange tijd verborgen zijn gehouden voor de wereldgemeenschap, rechtvaardigen ernstige twijfels over de vreedzame bedoelingen van het Iraanse nucleaire programma. Daarnaast is Iran bezig steeds verder geavanceerde rakettechnologie te ontwikkelen. Daardoor zijn inmiddels delen van het NAVO-gebied binnen het bereik van Iraanse raketten komen te liggen. Ook Syrië beschikt over raketten en hoogstwaarschijnlijk over chemische strijdmiddelen, terwijl het geen partij is bij de Chemische Wapens Conventie (CWC). Dat de voorbeelden van Noord-Korea, Iran en Syrië navolging kunnen vinden, raakt het non-proliferatiestreven in de kern. Dat Libië in december 2003 zijn aspiraties heeft opgegeven om over massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen te beschikken, doet aan de ernst van bovengenoemde ontwikkelingen niet af.

Daarnaast is er nog het risico dat niet-statelijke groeperingen, in het bijzonder terroristen, massavernietigingswapens of een zogenoemde 'vuile bom' verwerven om (te dreigen) een aanslag te plegen. Te meer daar er uitspraken bekend zijn van leiders van terroristische groeperingen dat ze het bezit van massavernietigingswapens nastreven. De internationale gemeenschap moet deze ontwikkelingen voorkomen.

Ook de recente overeenkomst tussen de VS en India over civiele nucleaire samenwerking heeft tot een internationale discussie geleid over de mogelijke negatieve gevolgen voor het NPV. Deze overeenkomst roept bovendien de vraag op hoe andere landen die buiten het NPV zijn gebleven tegemoet kunnen worden getreden en of deze niet ook andere landen zal stimuleren buiten het NPV te blijven of te treden en kernwapens te ontwikkelen.

Bovengenoemde ontwikkelingen bieden een overwegend zorgelijk beeld én onderstrepen de urgentie van het streven de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan.

Conceptueel kader

Ter aanvulling van hetgeen door de AIV is uiteengezet, schetst de regering het conceptuele kader van waaruit ze non-proliferatie beschouwt. Uitgangspunt is dat het Nederlands non-proliferatiebeleid uit vier pilaren bestaat.

Eerste pilaar: verdragmatige wapenbeheersing en ontwapening

Vertrekpunt voor de regering is, dat proliferatie van massavernietigingswapens dient te worden voorkomen door een juridisch bindend stelsel van internationale verdragen en regelgeving, waarvan de uitvoering aan toezicht is onderworpen. Het stelsel van verdragen vormt de grondslag van het Nederlands beleid. Het gaat om het Non-Proliferatie Verdrag (NPV), het hiervoor al genoemde Alomvattend Kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT), de Chemische Wapens Conventie (CWC) en de Biologische en Toxine Wapens Conventie (BTWC). De doelstelling van deze verdragen is breder dan alleen het voorkomen van de verspreiding van massavernietigingswapens; de uiteindelijke doelstelling is massavernietigingswapens geheel uit te bannen. Het NPV beoogt dit te bereiken door de vijf erkende kernwapenstaten te verplichten te streven naar algehele nucleaire ontwapening en door te voorkomen dat andere staten over kernwapens kunnen gaan beschikken. In de CWC en BTWC zijn chemische en biologische wapens verboden en is vastgelegd dat de wapens die er zijn, dienen te worden vernietigd. Dit zijn ambitieuze doelstellingen, die niettemin de fundamentele oriëntatie vormen voor het Nederlands beleid om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan.

Het NPV vormt een uitruil tussen verdragspartijen waar het gaat om het afzien van het bezit van nucleaire wapens, toegang tot nucleaire technologie (niet-kernwapenstaten) en het streven naar algehele nucleaire ontwapening (de vijf kernwapenstaten). In één opzicht wijkt het NPV af van de CWC en de BTWC: het bevat geen algehele verbodsbepaling op het bezit van kernwapens. Landen die voor 1968 een nucleaire explosie hadden uitgevoerd, behoren tot de erkende kernwapenstaten, te weten de Verenigde Staten, de Russische Federatie, China, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Alle andere landen die partij werden bij het verdrag traden toe als niet-kernwapenstaten. Helaas bestaat geen uitzicht, binnen afzienbare termijn, op verwezenlijking van de doelstelling van algehele nucleaire ontwapening.

Vanwege het verschil in positie in het NPV tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten kenschetst de AIV het verdrag als asymmetrisch. Ook wordt wel gesproken van het discriminerende karakter van het NPV. Dit vormt de kiem van veel van de problemen waarmee de staten die partij zijn bij het NPV momenteel kampen. Immers, vele niet-kernwapenstaten beklagen zich erover dat de kernwapenstaten het streven naar ontwapening onvoldoende serieus nemen en dat niet-kernwapenstaten onvoldoende toegang krijgen tot nucleaire technologie. Daar komt bij dat het NPV, zoals overigens elk verdragsregime, de inherente zwakte kent dat deelname niet verplicht is.

Deze ontwikkelingen en in het bijzonder de aspiraties van Noord-Korea en Iran, hebben de laatste jaren tot een gestage erosie geleid van het NPV en van de normering die het beoogt op te leggen aan de internationale gemeenschap. Dit heeft geleid tot het mislukken van de meeste van de vijfjaarlijkse toetsingsconferenties van het NPV, zoals recentelijk die in 2005, waarbij ook de eenzijdige gerichtheid van de Verenigde Staten op non-proliferatie – met veronachtzaming van het streven naar nucleaire ontwapening en toegang tot nucleaire technologie – een rol heeft gespeeld.

Het Nederlands beleid blijft erop gericht volledige uitvoering en naleving van het NPV, de CWC en de BWTC te bevorderen en, waar mogelijk, de leemtes van het non-proliferatiestelsel verdragsmatig te dichten. Voor een volledige uitvoering en naleving van het NPV en de CWC zijn het Internationale Atoom Energie Agentschap (IAEA) en de 'Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons' (OPCW) onontbeerlijk. De deskundigheid waarmee beide organisaties bijdragen aan en toezien op de uitvoering van het NPV en CWC geeft verdragsstaten vertrouwen dat beide verdragen adequaat geïnspecteerd en geverifieerd worden. Nederland steunt de activiteiten van het IAEA en de OPCW voluit, wat ook tot uiting komt in financiële ondersteuning. Op nucleair gebied geldt dat Nederland in de Ontwapeningsconferentie in Genève voorstellen zal blijven doen voor een verdrag inzake een verbod op de productie van splijtstoffen voor explosiedoeleinden (FMCT). Het Amerikaans initiatief om een verdragsontwerp te presenteren voor het FMCT biedt hopelijk kans gesprekken hierover vlot te trekken. Ook zal Nederland zich blijven inzetten voor de spoedige inwerkingtreding van het CTBT. Hoewel er nog een lange weg is te gaan voordat beide verdragen in werking kunnen treden, kunnen ze er op termijn wel aan bijdragen de kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten binnen het NPV nader tot elkaar te brengen. Waar nodig zal Nederland bovendien assistentie blijven verlenen aan verdragspartijen om nationale wet- en regelgeving tot stand te brengen om verdragsverplichtingen adequaat na te kunnen leven.

Tweede pilaar: afspraken over export van gevoelige technologieën en materialen

Omdat niet alle landen partij zijn bij de bovengenoemde verdragen, deze niet altijd volledig geverifieerd kunnen worden en de verdragen niet altijd volledig worden nageleefd, zijn er afspraken gemaakt over controle op uitvoer van gevoelige technologieën en materialen (exportcontroles).

De exportcontroleregimes vormen een beproefde en succesvolle wijze van internationale samenwerking. Groepen landen die beschikken over gevoelige technologieën en/of materialen maken afspraken over de voorwaarden waaronder zij deze kunnen exporteren. Op nucleair gebied is de Nuclear Suppliers Group (NSG) in het leven geroepen; voor chemische en biologische producten de Australië Groep (AG); en voor overbrengingsmiddelen het Missile Technology Control Regime (MTCR). Cruciaal voor de uitvoering van exportcontroles zijn de lijsten van zogenoemde dual-use goederen en -middelen, die zowel voor civiel gebruik bestemd kunnen zijn als voor de productie van massavernietigingswapens of overbrengingsmiddelen. Nederland zal zich in blijven zetten voor de versterking van deze regimes, van de bijbehorende nationale wetgeving, alsook voor adequate naleving. Een positieve ontwikkeling is dat meer en meer landen die niet zijn aangesloten bij deze exportcontroleregimes, hun wet- en regelgeving toch afstemmen op de richtlijnen van de exportcontroleregimes. Op die wijze dragen ook deze landen bij aan het streven de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan.

Derde pilaar: het tegengaan van clandestiene handel

Er zijn landen die zich niet (willen) houden aan het internationale stelsel van verdragen en exportcontroleregimes. Ook niet-statelijke groeperingen voelen zich niet gebonden aan deze afspraken. Zeker in het geval van terroristen kan dat een ernstig risico voor de internationale veiligheid vormen.

Een derde pilaar is in ontwikkeling waarin een directe, 'hands on' aanpak centraal staat om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan. Hierbij kan worden gedacht aan het 'Proliferation Security Initiative' (PSI) en aan resolutie 1540 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. PSI is erop gericht transporten van massavernietigingswapens, delen daarvan, overbrengingsmiddelen of daarmee verbonden materialen te onderscheppen. Het bestaande internationale en nationale recht en regelgeving dienen als uitgangspunt voor PSI. Resolutie 1540

schrijft voor dat alle landen, ook de landen die zich niet hebben aangesloten bij exportcontroleregimes, dienen te beschikken over een werkend exportcontrolesysteem. Nadrukkelijk roept resolutie 1540 – op 27 april 2006 opnieuw voor twee jaar bekrachtigd - landen op om maatregelen te nemen om te voorkomen dat massavernietigingswapens in handen komen van niet-statelijke actoren.

Tot de derde pilaar dient ook een betere beveiliging van bestaande massavernietigingswapens en gevoelige materialen te worden gerekend, evenals assistentie bij de vernietiging van massavernietigingswapens. Voor wetenschappers met deskundigheid op het gebied van massavernietigingswapens worden alternatieve onderzoeksprogramma's gefinancierd die onder meer kunnen bijdragen aan veilige opslag en vernietiging. Met deze assistentie wordt voorkomen dat wapens, onderdelen daarvan, technologie of expertise in verkeerde handen komen. Assistentie bij de vernietiging van massavernietigingswapens speelt in hoofdzaak in de Russische Federatie en andere opvolgerstaten van de Sovjet-Unie. Nederland draagt hier financieel aan bij, nationaal en via de Europese Unie.

Vierde pilaar: verdediging tegen het gebruik van massavernietigingswapens en het tegengaan van de gevolgen

Zoals in de schets van de situatie op het gebied van non-proliferatie is aangegeven, zijn er landen die proberen de beschikking te krijgen over massavernietigingswapens, overbrengingsmiddelen en gevoelige technologieën. In sommige gevallen zijn landen daarin succesvol geweest. Ook een terroristische aanslag die in verband kan worden gebracht met massavernietigingswapens, bijvoorbeeld met een radiologisch wapen, de zogenoemde 'vuile bom', kan tot grote maatschappelijke ontwrichting leiden.

Tegen deze achtergrond heeft Nederland diverse maatregelen getroffen. Naar aanleiding van de aanslagen in New York besloot de regering in 2001 tot enkele organisatorische aanpassingen binnen de krijgsmacht (zie het rapport 'Defensie en terrorisme', Kamerstuk 27925, nr 40, d.d. 18 januari 2002). Deze hadden tot doel eigen eenheden beter te beschermen tegen aanslagen met NBC-middelen en de krijgsmacht beter in staat te stellen civiele instanties in binnen- en buitenland te ondersteunen in het geval van een ramp of een terroristische aanval met nucleaire, radiologische, biologische of chemische middelen. Zo is inmiddels een parate NBC-compagnie opgericht die over zowel detectie- als ontsmettingscapaciteit beschikt. Daarnaast is de schaarse kennis over NBC-strijdmiddelen binnen de krijgsmacht geconcentreerd in één krijgsmachtbreed NBC-kenniscentrum en zijn NBC-opleidingen bijeengebracht in één gezamenlijke NBC-school.

De regering onderschrijft de noodzaak van een grotere rol van Defensie bij de bestrijding van de gevolgen van NBC-besmettingen, zoals de AIV bepleit. In de brief van 24 mei 2006 aan de Tweede Kamer over de 'Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking' (ICMS), heeft de regering besloten tot de oprichting van een tweede NBC-eenheid bij Defensie. Deze maatregel maakt het mogelijk naast de bescherming van uitgezonden eenheden, een continue nationale ondersteuning te garanderen die aansluit op de bestaande civiele middelen.

Naast bescherming is het voorbereiden van response en nazorg (ook wel aangeduid als 'consequence management') van belang, mocht zich een aanslag met massavernietigingswapens in Nederland voordoen. Hiervan is het oogmerk de maatschappelijke weerstand (in processen, bij organisaties en bij personen) tegen terroristische aanslagen met zogenoemde CBRN-middelen te verhogen (chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen). Voor een overzicht van activiteiten op dit vlak wordt verwezen naar de 'Voortgangsrapportage 2005 CBRN-terrorismebestrijding / rampenbestrijding', door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 11 april 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden.

In de adviesaanvraag is verwezen naar de vraag hoe het Europese grondgebied kan worden beschermd tegen met kernwapens uitgeruste langeafstandsraketten van risicolanden.

Ballistische raketten zijn zeer geschikt als overbrengingsmiddel van massavernietigingswapens. Daarom koppelt de AIV raketverdediging aan CBRN non- en contraproliferatiemaatregelen, met inbegrip van de maatregelen tegen ballistische raketten en rakettechnologie. Ook het in de vlucht onderscheppen van ballistische raketten sluit aan bij de integrale beschouwing van beschermende maatregelen tegen massavernietigingswapens. De NAVO voert thans een studie uit naar de (on)mogelijkheden van een raketschild.

Flexibele inzet van instrumenten

Hierboven is betoogd dat het non-proliferatieregime niet waterdicht is. Zoals gezegd, zijn er staten met massavernietigingswapens die deze ondanks of buiten het stelsel om hebben ontwikkeld. Bovendien heeft de ontdekking van het Khan-netwerk duidelijk gemaakt dat een toegenomen aantal landen in staat is gevoelige materialen te produceren en gevoelige technologieën toe te passen, die voorheen waren voorbehouden aan landen die deel uitmaakten van de exportcontroleregimes. Derhalve hanteren niet alle landen die over gevoelige technologieën beschikken, effectieve nationale exportcontroles. Resolutie 1540 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties schrijft weliswaar voor dat landen dienen te beschikken over exportcontrolewetgeving, maar zover is het nog lang niet bij alle lidstaten van de Verenigde Naties. Los van ontwikkelingen in staten, bestaat in toenemende mate de vrees dat terroristen de hand kunnen leggen op nucleaire, chemische of biologische middelen.

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat er niet langer vanuit kan worden gegaan dat het stelsel van verdragen, afspraken en normen in zijn huidige vorm, ook indien het wereldwijd zou worden toegepast, voldoende mogelijkheden blijft bieden om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan. Voor Nederland blijft het stelsel van verdragen, afspraken en normen, zoals hiervoor omschreven, het hart van het beleid op het gebied van non-proliferatie. Nederland zal zich ervoor blijven inzetten hierover consensus te bewaren en voortgang te boeken ten behoeve van een adequate uitvoering van bestaande regelgeving en toepassing van bestaande instrumenten. Daarnaast is echter voortdurende alertheid vereist op nieuwe, opkomende veiligheidsrisico's; reden waarom Nederland bereid is om bestaande instrumenten te vernieuwen, op nieuwe manieren toe te passen en mee te werken aan de ontwikkeling van nieuwe instrumenten waarmee, in concrete gevallen, nieuwe proliferatierisico's kunnen worden aangepakt. PSI en resolutie 1540 zijn hiervan recente voorbeelden. Een selectieve, op individuele gevallen en ontwikkelingen toegesneden benadering waarin een mix van oude en nieuwe instrumenten wordt gebruikt, kan helpen de opkomende gevaren van proliferatie in te dammen.

3. Reactie van de regering op de beleidsaanbevelingen van de AIV

Om de aanbevelingen van de AIV in samenhang te bezien, wordt in deze reactie de volgende groepering/indeling van beleidsaanbevelingen gehanteerd:

Strategie/geïntegreerde multilaterale aanpak

Aanbevelingen van de AIV:

- om een geïntegreerde en multilaterale aanpak als uitgangspunten van nationaal en internationaal non-proliferatiebeleid te hanteren (aanbeveling 1. van de AIV);

- om voor het behoud van een geloofwaardig NPV constructief en flexibel met de beschikbare instrumenten om te gaan, met begrip voor de bezwaren en kritiek van de have not's (aanbeveling 3).

Reactie van de regering:

Zoals hiervoor is gesteld kan de regering zich goed vinden in een geïntegreerde en multilaterale aanpak van het non-proliferatiebeleid, zoals geschetst door de AIV. Kern van het beleid blijft het juridisch bindend stelsel van verdragen en regelgeving. Wel dient een geïntegreerde aanpak voldoende ruimte te bieden voor een flexibele inzet van instrumenten en voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, aangezien nieuwe proliferatiegevaren kunnen opdoemen, waar een passend antwoord op moet kunnen worden geboden.

Nederland is partij bij het NPV als niet-kernwapenstaat, maar de Nederlandse veiligheid wordt mede gegarandeerd door de nucleaire afschrikking van de NAVO. Daarmee bevindt Nederland zich, evenals de overige niet-kernwapenstaten die lid zijn van het bondgenootschap, in een bijzondere positie binnen het NPV. Deze positie geeft geregeld aanleiding tot kritiek, in het bijzonder – in de terminologie van de AIV – van de ‘have not’s’. Nederland heeft een open oor voor de overwegingen en zorgen van deze NPV-lidstaten. Nederland onderhoudt open en constructieve contacten met landen van de ‘New Agenda Coalition’, die veelal worden gezien als spreekbuis van de ‘have not’s’. Dit heeft er ondermeer toe geleid, dat Nederland in de afgelopen Algemene Vergadering van Verenigde Naties een voorstem kon uitbrengen op de resolutie van de ‘New Agenda Coalition’.

Europese Unie en NAVO

Aanbevelingen van de AIV:

- om zich in de EU in te spannen voor multilaterale oplossingen voor de proliferatiegevoelige delen van de nucleaire brandstofcyclus (aanbeveling 10);
- om het fenomeen brokering actief te bestrijden en ook binnen de EU maatregelen voor te stellen die dit tegengaan (aanbeveling 11);
- om de handelwijze ten aanzien van PSI zoveel mogelijk in EU-verband te coördineren en tot een gemeenschappelijke evaluatie van dit initiatief te komen (aanbeveling 13);
- om de EU-lidstaten en/of de EU extra geld vrij te laten maken om het non-proliferatieregime te versterken, zoals de ondersteuning van het G8-initiatief “Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction” dat zich in de eerste plaats richt op het opruimen van gevaarlijke voorraden nucleaire en chemische wapens en stoffen in de voormalige Sovjet-Unie (aanbeveling 15);
- om, zo mogelijk in het kader van de EU, aan oplossingen bij te dragen voor de “bestuurlijke problemen” die in Rusland in toenemende mate een rol spelen bij de uitvoering van het G8-initiatief (aanbeveling 16);
- om er bij alle EU-lidstaten op aan te dringen hun toezeggingen in het kader van het EU-actieplan tegen terrorisme uit maart 2004 gestand te doen (aanbeveling 17);

- om er naar te blijven streven proliferatie als een vast strategisch discussiepunt op de agenda van de Navo-raad te plaatsen (aanbeveling 21).

Reactie van de regering:

De discussie over multilaterale oplossingen voor de proliferatiegevoelige delen van de nucleaire brandstofcyclus is niet veel verder gevorderd dan ten tijde van de formulering van het gezamenlijk standpunt van de Europese Unie voor de toetsingsconferentie van het NPV in 2005. De AIV verwijst daar ook naar. Op grond van Amerikaanse voorstellen zijn wel onderhandelingen gevoerd tussen de landen die op commerciële basis uranium verrijken, waaronder Nederland. Deze onderhandelingen hebben geleid tot een concept voor een multilateraal mechanisme voor verzekerde toegang tot nucleaire brandstofleveranties, dat aan de bestuursraad van de IAEA van 12 – 16 juni is voorgelegd. Tijdens een speciale bijeenkomst, en marge van de aanstaande IAEA General Conference (18 – 22 september), zal dit concept, samen met andere initiatieven voor een Multilaterale Nucleaire Aanpak (MNA) nader worden besproken. Nederland is overigens voorstander van een sterke betrokkenheid van ook afnemerslanden bij onderhandelingen over een mechanisme. Het aangewezen internationaal kader voor multilaterale onderhandelingen over dit thema is het IAEA.

Momenteel wordt in de Europese Unie gesproken over ‘brokering’. In maart 2006 is een rapport gepresenteerd, dat de lidstaten een eerste inzicht biedt in de effecten van het regelen van de tussenhandel. Onderwerp van gesprek zijn de vragen of en hoe de dual use-verordening van de Europese Unie kan worden aangescherpt om de kwestie van tussenhandel adequaat te regelen. Nederland neemt actief deel aan deze discussie.

Nederland heeft zich er sterk voor gemaakt zo veel mogelijk lidstaten van de Europese Unie bij PSI te betrekken. Sinds de idee van een PSI-kerngroep – waar Nederland deel van uitmaakte - is verlaten, zijn alle landen die PSI steunen en/of die de beginselen van onderscheppingen in het kader van PSI onderschrijven, welkom zich bij PSI aan te sluiten. De Europese Unie heeft op in juni 2004 zijn uitdrukkelijke steun uitgesproken voor PSI. Eind november 2005 is in Hamburg vergaderd over PSI, met betrokkenheid van alle lidstaten van de Europese Unie. Voor de PSI-oefening Topport in Rotterdam, die in april van dit jaar is gehouden, heeft Nederland alle lidstaten van de EU uitgenodigd. Dit heeft ertoe geleid dat een tiental EU-lidstaten in Rotterdam voor het eerst acte de présence gaf bij een PSI-oefening, als deelnemer of als waarnemer.

De Europese Unie en individuele lidstaten stellen aanzienlijke financiële middelen ter beschikking om de Russische Federatie te assisteren bij het beveiligen, cq. op verantwoorde wijze vernietigen van massavernietigingswapens. In 2002 hebben de G8 hiervoor vier prioriteiten vastgesteld, te weten het vernietigen van chemische wapens, het ontmantelen van nucleaire onderzeeboten, het verwerken van splijtbaar materiaal en het vinden van alternatieve werkgelegenheid voor wetenschapbeoefenaars met deskundigheid op het gebied van massavernietigingswapens. Nederland richt zich in het bijzonder op het verlenen van assistentie bij het vernietigen van chemische wapens. Daaraan is een bedrag van bijna 10 miljoen Euro besteed. Er is geen gebrek aan toegezegde fondsen. Eerder dient te worden overwogen deze ook elders in de voormalige Sovjet-Unie – en niet alleen in de Russische Federatie – in te zetten, omdat andere opvolgerstaten van de Sovjet-Unie met vergelijkbare problemen te kampen hebben. Bij de uitvoering van projecten treden in sommige gevallen praktische problemen op, bijvoorbeeld bij de toegang tot gevoelige installaties of vernietigingsfaciliteiten. Het zou echter niet juist zijn te stellen dat de

problemen toenemen. In het algemeen kunnen deze bevredigend worden opgelost. Bovendien treden ze minder en minder op omdat zowel donorlanden als de Russische Federatie in de afgelopen jaren ervaring hebben opgedaan met de uitvoering van projecten.

In mei 2006 heeft de Europese Unie een bijgewerkte versie van het Actie Plan Terrorismebestrijding vastgesteld. Het Actie Plan is voortdurend in ontwikkeling. Het vormt de uitwerking van de Strategie Terrorismebestrijding van de EU. Ieder half jaar rapporteert de terrorisme-coördinator van de Europese Unie, Gijs de Vries, over de voortgang van de uitvoering van het Actie Plan. Dit vordert goed, maar op onderdelen dient het werk nog intensiever ter hand te worden genomen (zie ook de brief van de minister van Justitie over de stand van zaken Europees terrorismebeleid van 28 september 2005).

Nederland streeft ernaar in geëigende fora aandacht te vragen voor non-proliferatie, zo ook in de NAVO. Gezamenlijk met de Senior Defence Group on Proliferation adviseert de Senior Politico-Military Group (SGP) de NAVO-raad over aangelegenheden op het gebied van non-proliferatie. Nederland neemt actief deel aan deze beraadslagingen. De regering deelt de mening van de AIV dat het van belang is dat de NAVO-raad zich over (non-) proliferatie buigt en zal zich daar voor inzetten.

Non-proliferatie en de Verenigde Staten

Aanbevelingen van de AIV:

- om bij alle geschikte gelegenheden, in alle relevante fora en met zoveel mogelijk medestanders, de boodschap aan de Verenigde Staten over te brengen dat een multilaterale aanpak de kern moet blijven vormen van de strategie om succes te boeken bij het bestrijden van proliferatie. Hoeksteen hiervan is een sterk NPV, maar voor de geloofwaardigheid van dit Verdrag moeten de Verenigde Staten en Rusland wel substantiële ontwapeningsinspanningen leveren. Daarna zijn ook de EU-lidstaten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op hun ontwapeningsverantwoordelijkheid aan te spreken (aanbeveling 4);
- om ter ondersteuning van het CTBT, net als voor het NPV, aan alle partijen en groeperingen in Washington en bij alle geschikte gelegenheden de boodschap over te brengen dat het een belangrijk en integraal onderdeel van het non-proliferatieregime vormt (aanbeveling 5);
- om te bevorderen dat de EU bij de Verenigde Staten bij alle geschikte gelegenheden duidelijk aandacht vraagt voor haar non-proliferatie en ontwapeningsstandpunten (aanbeveling 6).

Reactie van de regering:

Nederland voert geregeld overleg met de VS over non-proliferatie in brede zin, op verschillende niveaus en bij verschillende gelegenheden. Daarbij wordt van Nederlandse zijde aandacht gevraagd voor het belang van een multilaterale aanpak, maar ook voor andere wezenlijke punten in het streven de verspreiding van kernwapens tegen te gaan, zoals het CTBT. Ook in overleg tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten wordt regulier van gedachten gewisseld over non-proliferatie, of dat nu plaats heeft in reguliere

troika-bijeenkomsten, binnen de WEOG en marge van internationale conferenties of in meer informele sfeer.

Aangetekend dient te worden dat de Verenigde Staten en de Russische Federatie sinds het einde van de Koude Oorlog hun arsenalen nucleaire strategische wapens drastisch hebben teruggebracht. Er zijn ook tegengestelde ontwikkelingen. Hoewel precieze gegevens ontbreken, wordt algemeen aangenomen dat China voortgaat met de uitbreiding en modernisering van zijn nucleaire bewapening.

Ook met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt intensief overlegd – bilateraal en in het kader van de EU – ter voorbereiding van conferenties en andere bijeenkomsten op het gebied van non-proliferatie. Hoewel de regering de inzet van de AIV deelt om (ook) deze landen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden, moet worden opgemerkt dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verder zijn gegaan op het gebied van ontwapening dan de andere kernwapenstaten. Beide landen hebben het CTBT geratificeerd, hun kernwapenarsenaal ingekrompen en zijn voorstander van een verifieerbaar FMCT.

Voor wat betreft het CTBT handelt de regering al sinds jaar en dag overeenkomstig aanbeveling 5 van de AIV. Echter, gezien de stemverhoudingen in het vrijwel uitgesloten dat het huidige Amerikaanse Congres nu wel, anders dan in 1999, zou kunnen instemmen met ratificatie van het CTBT. Dit is teleurstellend, maar geen reden voor inactiviteit. Zolang de politieke vooruitzichten voor ratificatie door de VS ontbreken, zet Nederland zich krachtig in voor het vergroten van het aantal ratificaties van andere landen, in de hoop dat dit de VS zal stimuleren op termijn het goede voorbeeld te volgen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de financiële ondersteuning die de regering geeft aan de activiteiten van de Speciale Vertegenwoordiger voor het CTBT, de Nederlandse oud-ambassadeur Jaap Ramaker. Ook geeft de regering vrijwillige bijdragen aan de organisatie van het CTBT zodat deze kan worden voorzien van kundige medewerkers en om te zorgen dat een verificatienetwerk kan worden opgebouwd. De Nederlander Hein Haak is recentelijk benoemd tot voorzitter van de internationale werkgroep die deze opbouw begeleidt. Ook hij wordt door de regering financieel ondersteund bij zijn activiteiten. Hierbij kan bovendien nog worden aangetekend dat, hoewel de VS – op dit moment – niet in staat is het CTBT te ratificeren, het land wel financiële steun blijft verlenen aan de opbouw van het verificatienetwerk. Hiervoor bestaat waardering.

De Europese Unie is niet altijd in staat te komen tot een eensluidend standpunt; ook is het niet altijd mogelijk Nederlandse standpunten voldoende in de Europese standpuntbepaling te laten doorklinken. In dergelijke gevallen zit er weinig anders op dan ad-hoc coalities te vormen, ook met landen van buiten de Europese Unie. Zo werkt Nederland sinds de toetsingsconferentie van het NPV van 2000 samen met een wisselend aantal NAVO-lidstaten, waarbij België en Noorwegen deel uitmaken van de vaste kern. Enkele malen, laatstelijk bij de toetsingsconferentie van 2005, zijn coherente pakketten van voorstellen ontwikkeld. Tevens helpt coalitievorming de boodschap in de richting van Washington te versterken.

Regionale aangelegenheden

Aanbevelingen van de AIV:

-
- om ten aanzien van de crisis rond Iran in internationaal verband bij te dragen aan het vinden van een diplomatieke uitweg, die is gediend met zoveel mogelijk gezamenlijk uitgeoefende druk op het onvoorspelbare regime in Iran (aanbeveling 6);
 - om bestaande initiatieven tot het creëren van kernwapenvrije zones in zowel het Midden-Oosten als de Golf-regio te ondersteunen (aanbeveling 8);
 - om te stimuleren dat de EU, indien dat een oplossing voor Noord-Korea dichterbij zou brengen, (financieel) bijdraagt aan het onderhandelingsresultaat, analoog aan de situatie halverwege de jaren negentig (aanbeveling 9);
 - om zich als lid van de NSG te mengen in de formulering van de voorwaarden die aan India worden gesteld en om met gelijkgezinde landen maximale conformiteit met het non-proliferatieregime te verlangen (aanbeveling 14).

Reactie van de regering:

De regering is de overtuiging toegedaan dat een diplomatieke oplossing voor de Iraanse nucleaire crisis de aangewezen weg is. Daartoe is krachtig steun gegeven aan de inspanningen van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (E3). Desondanks heeft Iran medio vorig jaar een deel van de verrijgings- en opwerkingsgerelateerde activiteiten hervat. Het overgrote deel van de internationale gemeenschap zag opschorting van deze activiteiten als voorwaarde voor voortzetting van de onderhandelingen. Toen begin dit jaar duidelijk werd dat ook een Russisch diplomatiek initiatief weinig kans van slagen maakte, bleef niet veel anders over dan doorverwijzing van het dossier naar de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR). Een belangrijk oogmerk van doorverwijzing naar de Veiligheidsraad was ervoor te zorgen, dat het Internationaal Atoom Energie-agentschap (IAEA) zijn onderzoeken en gegevensverzameling in Iran kan voortzetten en intensiveren. Daartoe is alle aanleiding, aangezien de Directeur Generaal van het IAEA, Muhamed El Baradei, in zijn rapport van 28 april 2006 opnieuw moest vaststellen dat de Iraanse medewerking tekort schoot en dat daardoor een aantal belangrijke vragen onbeantwoord bleef.

Aan Iran is begin juni een concreet pakket van aanmoedigingsmaatregelen aangeboden namens de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad en Duitsland. Iran gaf er, vijf weken nadat het pakket werd gepresenteerd, op geen enkele manier blijk van bereid te zijn de inhoud van het pakket serieus te willen bespreken. Iran had voorts de maatregelen die noodzakelijk waren om aanvang van de onderhandelingen mogelijk te maken – opschorting van alle verrijgingsgerelateerde en opwerkingsactiviteiten – niet getroffen. De vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en Duitsland verklaarden op 12 juli jl. onder deze omstandigheden geen andere mogelijkheid te hebben dan terug te keren naar de Veiligheidsraad van de VN en daar de besprekingen te hervatten over een resolutie die twee maanden geleden waren stilgelegd. De onderhandelingen in de Veiligheidsraad van de VN over een resolutie zijn in de week na de G8 Top in St. Petersburg (15 – 17 juli) van start gegaan. Nederland steunt deze doorverwijzing, met als eerste oogmerk Iran een duidelijk signaal van internationale eensgezindheid te geven, in de hoop dat Iran ertoe kan worden gebracht de voorwaarden te scheppen voor hervatting van de onderhandelingen.

De regering steunt het streven naar instelling van kernwapenvrije zones. Deze dragen bij aan regionale stabiliteit en kunnen helpen de motivatie van landen te verminderen of weg te nemen tot de verwerving van nucleaire wapens. De regering is dan ook voorstander van het versterken van de al bestaande kernwapenvrije zones en de uitbreiding daarvan naar

andere delen van de wereld. Zij heeft daar ook vorig jaar in NPV-verband toe opgeroepen. Terecht wijst de AIV echter op het feit dat de landen in het Midden Oosten en de Golf-regio geen partij zijn bij een dergelijke zone en dat instelling van kernwapenvrije zones in beide regio's aanbeveling verdient. Nederland ondersteunt al vele jaren initiatieven om te komen tot een zone vrij van massavernietigingswapens in het Midden Oosten. Tot op heden is het om politieke redenen echter onmogelijk gebleken in het Midden Oosten tot instelling van een dergelijke zone te komen. De regering heeft dan ook met belangstelling kennis genomen van geluiden uit de Golf-regio om daar te komen tot een kernwapenvrije zone. Dit om, als volgende stap, de instelling van een dergelijke zone in het Midden-Oosten te stimuleren. De regering zal zich, mede in het kader van de Europese Unie, blijven inspannen dit doel te verwezenlijken en zal zich, conform het advies van de AIV, mede buigen over de mogelijkheden om 'second track diplomacy' terzake te stimuleren. In dit verband kan worden opgemerkt dat de Actieplannen in het kader van de 'European Neighbourhood Policy' clausules bevatten op het gebied van non-proliferatie.

De situatie rond Noord-Korea is verder verslechterd door de Noord-Koreaanse raketlanceringen op 5 juli 2006. Op 15 juli 2006 aanvaardde de Veiligheidsraad unaniem resolutie 1695 waarin de lanceringen worden veroordeeld. Noord-Korea wordt verder opgedragen alle activiteiten gerelateerd aan het ballistische raketprogramma te beëindigen, en in dat verband te voldoen aan bestaande afspraken inzake het moratorium op raketlanceringen. Ook roept de resolutie Noord-Korea op om zijn nucleaire wapenprogramma op te geven, terug te keren naar het NPV en IAEA-waARBorgen, en om onmiddellijk weer deel te nemen aan het zogenoemde Zes Partijenoverleg. Tot slot roept de resolutie VN-lidstaten op tot terughoudendheid bij de overdracht van goederen en technologieën gerelateerd aan het Noord-Koreaanse wapenprogramma, alsmede bij de koop van dergelijke goederen en technologieën vanuit Noord-Korea.

De resolutie is formeel niet op hoofdstuk 7 van het Handvest gebaseerd, maar op de "speciale verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor het behoud van internationale vrede en veiligheid". De juridische status van de resolutie is daarmee niet eenduidig. Thans wordt hierover gesproken in New York.

Noord-Korea heeft meteen na aanvaarding van de resolutie laten weten hier geen gehoor aan te zullen geven. Het is nu afwachten of Noord-Korea van mening zal veranderen, en in ieder geval bereid is weer deel te nemen aan het Zes Partijenoverleg, waarin ook Zuid-Korea, China, Japan, de Verenigde Staten en de Russische Federatie participeren.

De EU heeft in het verleden financieel bijgedragen aan KEDO, in de hoop een onderhandelingsresultaat dichterbij te brengen. Nederland bevond zich bij de discussies daarover binnen de EU steeds in het kamp van de landen die een zo ruimhartig mogelijke bijdrage voorstonden. Ook nu geldt dat het uit oogpunt van bevordering van stabiliteit en veiligheid van belang is bij te dragen aan het oplossen van de precaire situatie rond Noord-Korea. Daarom zal de regering, mits Noord-Korea gehoor geeft aan de resolutie, ook in de toekomst gaarne stimuleren dat de EU financieel bijdraagt om een onderhandelingsresultaat in de kwestie Noord-Korea te bevorderen.

Ten aanzien van India verwijst de regering naar de recente brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de Nederlandse opstelling in de Nuclear Suppliers Group inzake de overeenkomst tussen de VS en India over civiele nucleaire samenwerking (brief van 19 april 2006 met kenmerk DVB/NN-253/06). De regering deelt sommige van de twijfels die spreken uit de analyse van de AIV, maar deelt niet haar

vaststelling dat deze overeenkomst het gezag van het NPV zou ondermijnen, al is het maar omdat nog zoveel onbekend is. In de EU, de NSG en in bilaterale contacten neemt Nederland vooralsnog in beginsel een positieve houding in. Daarbij wordt van Nederlandse zijde gesteld dat het bijzonder wenselijk is dat India verplichtingen inzake het CTBT op zich zou nemen en een moratorium op de productie van splijtstoffen voor ontploffingsdoeleinden zou instellen. India heeft met de VS al afspraken gemaakt over onder andere de scheiding van civiele en militaire nucleaire installaties en het onder IAEA-waarborgen plaatsen van de civiele installaties, inclusief het sluiten van een IAEA Additioneel Protocol. Belangrijke, veelal technische details over de uitvoering van de Amerikaans – Indiase nucleaire overeenkomst zijn echter nog onbekend. Het is nodig om een meer volledig beeld op te bouwen van de uiteindelijke uitwerking en de eventuele gevolgen daarvan voor het NPV, voor de regering een definitief standpunt kan bepalen over deze overeenkomst en de door de VS voorgestelde uitzonderingspositie voor India binnen de NSG-richtlijnen.

Nederland

Aanbevelingen van de AIV:

- om de halfjaarlijkse EU-rapportages over non-proliferatie voortaan naar het Nederlandse parlement te sturen (aanbeveling 2);
- om te reageren op de eerdere aanbeveling van de commissie-Scheltema om één aanspreekpunt voor het gehele Nederlandse beleid voor exportcontroleregimes in te stellen (aanbeveling 12);
- om (non-)proliferatie van massavernietigingswapens en hun verspreidingsmiddelen als een strategisch aandachtsgebied van de samenwerkende Nederlandse inlichtingendiensten te blijven beschouwen en daaraan voldoende capaciteit toe te wijzen (aanbeveling 18);
- om de voorgenomen uitbreiding van de NBC-bestrijdingscapaciteit van de krijgsmacht met kracht ter hand te nemen (aanbeveling 19);
- om alle betrokken instanties regelmatig gezamenlijk te laten oefenen op het vlak van bescherming tegen NBCR-aanslagen, zodat de samenwerking en de kwaliteit daarvan wordt gegarandeerd (aanbeveling 20).

Reactie van de regering:

De regering is ten volle bereid om met de Tweede Kamer te overleggen over het beleid op het gebied van non-proliferatie. De halfjaarlijkse rapportages over non-proliferatie van de Europese Unie lijken hiervoor niet de meest geschikte grondslag te bieden, omdat deze beleidsarm zijn en zich – naar de aard der zaak - in hoofdzaak richten op projectactiviteiten van de EU. Mochten zich binnen de Europese Unie relevante beleidsontwikkelingen voordoen, dan zullen deze terstond aan de Kamer worden gemeld, zoals de regering geregeld informatie over politieke en beleidsontwikkelingen op het vlak van non-proliferatie aan de Tweede Kamer doet toekomen. Een recent voorbeeld is de bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer over de Nederlandse opstelling in de NSG inzake de overeenkomst tussen de VS en India over civiele nucleaire samenwerking.

Aanbeveling 22 van de AIV is gericht aan de Tweede Kamer. Het spreekt voor zich dat de regering niet kan treden in de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer voor haar agenda.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie-Scheltema worden momenteel de bestaande structuren en de bevoegdheidsverdeling inzake het Nederlandse exportcontrolebeleid tegen het licht gehouden door het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën. Bekeken wordt of, en zo ja hoe, de huidige situatie dient te worden aangepast. De Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten hiervan.

Zowel de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst als de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst beschouwt non-proliferatie als een strategisch aandachtsgebied en wijzen daar aanzienlijke middelen aan toe. Voor nadere details moge verwezen worden naar de jaarverslagen die de beide diensten aan de Tweede Kamer doen toekomen.

De noodzaak tot uitbreiding van de NBC-bestrijdingscapaciteit van de krijgsmacht wordt volledig onderschreven en ondersteund door de scenario-analyses die de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met andere betrokken departementen, bij TNO hebben uitgevoerd. In de brief aan de Tweede Kamer over 'Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking' van 24 mei 2006 kondigen de minister van Defensie en de minister van BZK het besluit aan tot oprichting van een tweede NBC-eenheid, die een gegarandeerde ondersteuning van civiele autoriteiten mogelijk maakt.

De regering onderschrijft de noodzaak van gezamenlijke oefeningen op het vlak van bescherming tegen NBCR-dreigingen. In 2005 is de nationale stafoefening nucleair in Borssele gehouden, waaraan diverse hulpdiensten en Defensie deelnamen. Naast dergelijke oefeningen, die periodiek zullen worden gehouden, is in bovengenoemde brief over intensivering van civiel-militaire samenwerking tevens besloten tot oprichting van een gezamenlijke trainingsfaciliteit voor de opleiding van militair en civiel NBC-personeel.

4. Slot

De regering heeft met belangstelling en overwegend instemming kennisgenomen van het advies van de AIV. De regering ziet dit advies als ondersteuning op hoofdlijnen van het huidige non-proliferatiebeleid, als een aanmoediging om op de ingeslagen weg voort te gaan en als een inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van het Nederlands non-proliferatiebeleid.